

中国养老金改革转轨成本支付模式的选择

何年旺

(厦门大学 财政系, 福建 厦门 361005)

关键词: 养老金; 转轨成本; 个人帐户

摘 要: 养老金改革中转轨成本支付问题是改革能否深入的前提和关键。就前者而言, 在提高缴费率和降低替代率空间不大的情况下, 征税、发行永久债券或在长期内延长劳动年限是可行的办法; 而采取一次性支付模式要求国家在明确自身是历史债务的担负主体的前提下划拨一部分国有资产存量来解决养老金转轨成本问题。

中图分类号: F830.91

文献标识码: A

文章编号: 1672-4755(2005)02-0106-04

一、引言

我国目前的养老保障制度改革框架是建立起以社会统筹与个人帐户相结合为标志的“统帐结合”养老保险体制, 即现收现付制 (pay-as-you-go) 和完全基金制 (fully funded) 的混和。改革至今, 由于始终没有明确的转轨成本支付安排, 隐性养老金债务 (Implicit Pension Debt, IPD) 通过个人帐户名义的累积 (即“空帐”问题) 而显性化、刚性化, 养老金给付缺口也不断扩大, 这将放大日后的财政给付风险, 养老金改革也将难以为继。因此下一步的改革需要重新审视通过设立空帐来消化转轨成本这一方式的可行性。

对于转轨成本支付方式的选择理论界有许多不同的建议, 例如主张以划拨部分国有资产给养老金基金或社会保障基金, 利用其变现变现的收入来支付转轨成本; 或调整财政支出结构、国有股流通、发行债券和彩票、开征特种消费行为税和遗产税等, 此外还有一种主要来自政府部门的主张是将企业和在职职工目前承担的养老保险、医疗保险、失业保险等各项缴费统一改征社会保障税。但不论是征收附加税还是承担额外的赤字, 因为一段时间后任何债务都是要通过未来

征收更多的税来归还的, 所以弥补未到期的现收现付制缺口的实际可行办法就是靠现在或未来的征税, 关键应该是选择时机的问题, 也就是隐性债务转化为显性税收的时间安排问题, 按帕累托标准来说, 即是否能找到税收和赤字的时间安排以使某几代人受益而没有任何一代人受损。本文将从这个角度提出对这一问题的建议, 文章第二部分主要分析在现有框架内调整的渐进解决方式, 第三部分分析一次性支付历史债务的解决方式, 第四部对全文进行小结并对完全基金制作出简单设想。

二、渐进支付模式

渐进解决方式就是仅在目前本质上的现收现付制框架内进行调整, 用其他方式如逐步扩大缴费率、延迟退休年龄或增加教育年龄、开发新税种等的方式逐步消化转轨成本, 这种方法的另一种体现就是缩小甚至暂时取消个人帐户, 重新选择转轨的时机。

Sinn(2000)对“基金制具有更高的收益率, 在效率方面是较优的这一命题”提出了清晰而又令人信服的批评, 他认为现收现付制的较低收益与其引入时上代人获得的“制度引入收益”有关, 它

收稿日期: 2004-12-28

作者简介: 何年旺(1980—), 福建福州人, 硕士, 研究方向为社会保障。

不过反应了两种保险制度代际再分配的不同程度。除非放弃隐性债务的承诺,否则,现收现付制在基金制在现值观点上是等同的。袁志刚论证了,在最优储蓄率可以保证的前提下,无论采用先收现付制还是采用基金制,养老金增长的物质源泉是一样的。而在中国储蓄率已经比较高的情况下,即使养老保险体系的转轨从长期看是合理的,但从时机上讲也不一定是恰当的。封进构建了一个引入收入分配的混和模式养老金福利经济学模型,说明在我国目前基尼系数增大,存款利率和政府债券利率近年来下降幅度很大,并趋于维持在一个较低的水平,实际工资增长率一直保持较高的水平,总的人口增长率依然高于1%,城市人口也呈缓慢增长趋势的情况下,现收现付制在当前还是一个最优的选择。

现收现付制的一个简单两代模型是:

$$P_t * N_t^p + \frac{P_t}{1+r} * N_t^y = C_t * N_t^y \quad (1)$$

N_t^p : 第 t 代没有养老金积累的离退休职工人数;

P_t : 第 t 代离退休职工的替代率(养老金给付与工资的比率);

N_t^y : 在 t 期缴费的第 $t+1$ 代退休职工人数;

C_t : 未退休职工缴费率;

r : 不变利率。

由(1)式可以推出:

$$\frac{P_t}{C_t} = \frac{1}{\frac{1}{1+r} + \frac{N_t^p}{N_t^y}} \quad (2)$$

式中, $\frac{N_t^p}{N_t^y}$ 为该现收现付养老计划的赡养率,即老年人口和就业人口之间的比例。(2)式表明收益率与赡养率呈反向变化,和利率呈同向变化。假定利率不变,当赡养率上升2,要维持该计划的收支平衡,则必须降低其替代率或提高缴费率。本文第二部分已说明缩小现收现付规模与提高企业的缴费率已是改革设计的一部分:改革前

中国的养老金替代率超过80%,高于国际标准3,加上很多企业继续向退休人员提供的社会福利(住房、医疗福利),整体替代率将近90%(韩大伟等,2000),而目前替代率已降为国际标准的58.5%;而我国24%-28%的缴费率是很高的,例如OECD的24个国家中只有丹麦(24.55%)、意大利(29.64%)、荷兰(25.78%)、西班牙(28.30%)和葡萄牙(34.75%)等几个国家的社会保障缴费率跟中国水平差不多或略高。但OECD国家的社会保障缴费率包括养老、伤残和死亡三项合计数,而我国仅养老保险一项就达24%,所以我国的名义缴费率还是相当高的(世界银行,1997)。但我国较为特殊的情况是目前经济是二元经济,随着工业化和城市化进程的发展,青年农民将不断流向城市以及农村地区不断城市化,由此城市中年轻劳动力人数可能增长,降低总体赡养率,即整体人口老龄化,而劳动力年轻化。尽管如此,降低替代率和提高缴费率方面可操作的空间仍是不大。

而在工作年限方面,我国目前的国有企业退休政策是50年代制定的,但我国人口的平均寿命已经由建国初期的37岁增加到72岁,因此逐步推迟退休年龄在生理上具有可行性。而且改变工作年限还表现在提高开始工作的年龄,这主要通过增加义务教育的年限,提高全民受教育的水平,对正式职工最低年龄的限定等来实现。因为养老保险缴费年限因开始工作年龄增加一岁而减少一年,于是总缴费额减少,进入个人账户的缴费额因而支付年金减少,给付年限不变的情况下,总给付也减少,数量分析表明,总给付额的减少幅度大于总缴费额的减少幅度,基金缺口的减少对其比较敏感。类似的,退休年龄每提高一岁,总缴费额因缴费年限的延长而增加,同时基础养老金给付因给付年限的缩短而减少。不过虽然个人账户给付年限缩短,但缴费的增加导致个人账户储存额增加因而年金给付也增加,因此总给付额变动比较复杂。但有研究表明,提高退休年龄

对缺口减少会产生积极作用。但推迟退休年龄绝不可以一蹴而就,美国用了 12 年的时间才将退休年龄提高了 2 岁,更重要的是,提高了退休年龄,增加的劳动力供给也未必能全部为经济所吸收,而且老年工人劳动力边际生产率会降低,更是无法为他们提供足够的工作岗位。因此通过提高退休年龄延长工作年限等方式支付转轨成本需要长期的规划,虽然在短期内很难有所作为,但在长期内是减小养老金支付缺口的有效方法,至少可以考虑在 2010 年后逐年增加女员工的退休年龄至与男员工相同的 60 岁,再逐渐把男女退休年龄都提高到 65 岁。

支付转轨成本的另一种渐进方式就是征税。当赡养率上升或替代率刚性上升时,解决方法除了提高缴费率外就只有谋取更高的税收支持。而在税种的选择上,因为养老保险属于社会保障的一部分,具有公共产品的性质,因此直接从一般性财政税收比如企业所得税和个人所得税更能体现公共产品由全体公民按承受能力分别负担的原则。而且一般性税收相比于新开征特种税的另一优势在于其具有累进税的性质,这是一般性税收所固有的功能,反之,如新征固定比例并设有上限的特种税,高收入者所承担的份额相对于其收入来说实际上要低于低收入者的负担,具有累退性,有悖社会公平原则。但从目前企业缴费率已经接近 30% 的情况而言,提高个人所得税是更为可行的办法。王燕等用一个 CGE 模型模拟了用企业所得税、增值税、个人所得税、销售税等税收支付转轨成本的情形,其结果是这几种税都会因为减少养老金赤字而促进经济增长,其中使用个人所得税是最优的,其次是销售税和增值税,企业所得税最不利于经济增长。因此,用个人所得税筹资不仅由于特种税,也优于一般商品税。

三、一次性支付模式

一次性支付转轨成本包含了两个含义:首先国家明确承担老职工的养老金问题是政府历史

债务,应由政府而不是用当代或下一代人的供款来偿付,更不能用透支个人基金帐户的方法解决;其次,国家采取较为直接果断的方法解决对老职工的养老金债务的问题,从而能为下一步改革也就是用 20 年左右的时间建立起完全基金制的养老保险帐户以应对即将于 2030 年到来的老龄化高峰。

如前所述,现收现付制引入时第一代退休者是纯受益者,每一代人的福利增加均来自后续一代的收入转移,从精算平衡角度来看存在着矛盾,即“社会保险悖论”,但只要现收现付制无限延续就有其存在的合理性。但在转型时仍不正视第一代人的补偿问题,而是用透支基金积累帐户的方法弥补,这样不仅本质上的现收现付制继续暴露在人口结构变动的风险之下,而且无法实现个人基金帐户自我平衡、保值增值的功能,反倒是集中了两种保险制度的缺点。而在传统计划体制下,我国一直实行“低工资、低消费、高积累”的政策,因此老职工所做的贡献并没有得到完全的回报,而是以各种形式体现在现存的国有资产及社会财富中,这是基于国有企业保证其员工不会失业、保证其医疗支出和退休金发放的隐性承诺之上的,所以国家应该明确承担起对这一历史债务的责任,这不仅是道义上的要求,也是维持政府信誉、维护社会安定的要求。

目前一次性解决方法中使用比较多的是“买断身份”,即按照职工工龄和工资级别予以一次性现金补偿。用这种方法虽然可以较快解决问题,但各种当期效益不同的企业间补偿金额相差悬殊,对这些按计划分配到各个行业的老职工来说不公平。因此还可以考虑另一种方法是为这些退休职工、下岗职工等也建立起个人帐户,然后一次性向他们的个人帐户注入资金。

为这种一次性支付筹资的渠道不多,而目前国家拥有的近 10 万亿国有资产,剔除帐面债务后的净资产约有 5-6 万亿元,这可能是国家用来处理数以亿计国企老职工的社会保障隐性债务的

最后一笔大块资源。从 2001 年开始,按照《关于完善城镇职工社会保障体系的试点方案》提出的“通过资本市场规范运作、变现部分国有资产、按国有企业在境内外发行股票融资额的一定比例提取部分资金等补充社会保障资金”的措施在国有职工退休金欠付严重的辽宁省等部分地区进行试点,除了这些措施在考虑资本市场承受能力的基础上继续向其他地区推广外,还可以对实行股份制改造的企业以股权形式划转相应资产,养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金等各种社会保障基金因此而成为股东,可以参与企业经营管理,也可以予以转卖。对于尚未进行公司制改造的企业,可以经过资产评估以后将部分国有股权划拨给养老保险等社会保障基金,或通过拍卖该企业,直接从拍卖总收入中提取货币资金。对于破产企业,可以首先从其清算资金中切割非生产性资产后,再依照破产法的顺序清偿债务。

四、总结

从渐进式和一次性的划分角度提出几个支付转轨成本的方法:属于渐进式的降低替代率和提高缴费率由于我国名义工资低以及企业负担重而难有作为;提高退休年龄以及提高开始工作的年龄,在短期内考虑到社会对劳动力吸收的能力而难以实现,但在长期内是减少支付的缺口的较好方法,我国可以考虑在 2010 后延长女性的退休年龄至 60 岁,再逐渐把男女退休年龄都提高到 65 岁;若用征收方式消化转轨成本,则提高个人选择税是最好选择。而一次性的解决方法则要求国家肯定国企老职工的贡献没有得到完全回报,明确担负起支付转轨成本的责任,通过国有股减持、变卖国有资产等方式一次性为没有个人账户的“老人”和改革前没有个人账户的“中人”建立、注入个人账户资金。

在解决了历史债务后,养老金改革就可以朝完全基金制的方向进一步深化,根据刘遵义的预测,新体制运行后企业和个人用于社会保障的支

出仅为职工工资收入的 16%,大大低于目前 28% 上下的养老保险费支出,不仅企业和个人的经济负担将会因为成本的降低而有相当程度的减轻,而且企业利润和就业的机会也会相对增加,可以抵消提高个人所得税以支付转轨成本的扭曲效应。而在王燕等的 CGE 模拟中,解决转轨成本后,再将养老金覆盖全部的城镇国有和非个体部门,并适度扩大在农村企业的覆盖面后,只要 10-12% 的缴费率即可保证基本养老制度的持续性。但完全基金制因为积累时间长,极易受到通货膨胀的影响;而且完全基金制的难点在于能否实现预期的收支平衡,这取决于保险统计预测是否准确;最关键的是完全基金制的顺利运行依赖一个较完备的资本市场,这个问题在我国处理国有资产填补支付缺口时就将凸显,因此培育一个规范的资本市场是贯穿过渡时期和转轨以后时期的问题。

参考文献:

- [1] 宋晓梧,高书生.中国社会保障体制改革与发展报告[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [2] 孙祁祥.“空帐”与转轨成本—中国养老保险体制改革的效应分析[J].经济研究,2001,(05).
- [3] 刘遵义.中国社会保障体系的基本构思[A].比较[C].北京:中信出版社,2003.
- [4] 李绍光.基本养老保险制度的难点和政策依据[A].比较[C].北京:中信出版社,2003.
- [5] 世界银行.老年保障—中国的养老金体制改革[M].北京:中国财政经济出版社,1997.
- [6] 封进.中国养老保险体系改革的福利经济学分析[J].经济研究,2004,(02).
- [7] Martin Feldstein, (1999), Social Security Pension Reform in China. China Economic Review, October.
- [8] Sinn, Hans - Werner (2000), Why a Funded Pension System is Useful and Why It is Not Useful, International Tax and Public Finance 7.

责任编辑 一雨